

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ
ОХРАНЫ ВОД С УЧЕТОМ РОЛИ ДИФФУЗНОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ
ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ**

Демин А.П.

ФГБУН «Институт водных проблем Российской академии наук», Москва, Россия
e-mail: deminap@mail.ru

Ключевые слова: нормативный правовой акт, диффузный сток, водоохранные зоны, водоохранные мероприятия, очистные сооружения

Показаны цель правового регулирования охраны водных объектов, необходимость расширения полномочий органов местного самоуправления. Приведены данные о роли диффузных источников в загрязнении водных объектов. Даны предложения по изменению направленности финансирования водоохранных мероприятий, снижению доли внебюджетных источников.

**IMPROVEMENT OF THE REGULATORY LEGAL FRAMEWORK IN THE FIELD OF
WATER PROTECTION TAKING INTO ACCOUNT THE ROLE OF DIFFUSE
POLLUTION OF WATER BODIES**

Demin A.P.

Water Problems Institute, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
e-mail: deminap@mail.ru

Keywords: regulatory legal act, diffuse runoff, water protection zones, water protection measures, treatment facilities

The purpose of the legal regulation of the protection of water bodies, the need to expand the powers of local governments are shown. The data on the role of diffuse sources in the pollution of water bodies are presented. Proposals were made to change the direction of financing of water protection measures, to reduce the share of non-budgetary sources.

Основная цель правового регулирования охраны водных объектов по ст. 55 Водного кодекса РФ заключается в установлении обязательности проведения природоохранных мероприятий при использовании и владении водными объектами всеми без исключения собственниками водных объектов и водопользователями. Эта цель полностью соответствуют такому принципу водного законодательства, как приоритету охраны водных объектов перед их использованием. Ее применение должно опираться на детальное правовое регулирование порядка осуществления мер по охране водных объектов, их планирования, информационного обеспечения, финансирования, технико- материального обеспечения и пр. [1].

В нашем праве делается акцент на карательные, стихийно-наказательные меры. Стимулирующий, поощрительный элемент появляется не часто, гражданин не считает себя обязанным знать экологические требования и пользоваться нормами, позволяющими беречь водные ресурсы, поэтому встречается с этими предписаниями тогда, когда к нему предъявляются претензии и даже обвинения в загрязнении, в захвате либо ином неправомерном использовании водоемов, их прибрежных полос и пр.

Поскольку путь к оздоровлению больших рек лежит через экологическое восстановление малых водосборов небольших водных объектов, важнейшее значение имеет расширение полномочий органов местного самоуправления в области использования и охраны водных объектов. На эффективность государственного управления вообще и в водной отрасли в частности существенным образом влияет разграничение полномочий

органов власти трех уровней: федеральных, региональных, муниципальных. Полномочия органов местного самоуправления в существующей системе управления использованием и охраной водных объектов, установленной водным законодательством, являются довольно ограниченными в сравнении с полномочиями федеральных и региональных органов власти. Однако эти полномочия пополняются за счет норм иных отраслей законодательства, формально не относимых к водному праву, но в действительности регулирующих осуществление органами местного самоуправления целого ряда значимых функций в сфере использования и охраны водных объектов [2].

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения. К полномочиям органов местного самоуправления муниципального района и городского округа относится установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории муниципального района, городского округа, для личных и бытовых нужд. Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления устанавливаются ставки платы за пользование такими водными объектами, порядок расчета и взимания этой платы. Органы местного самоуправления не должны принимать правовые акты в сферах, отнесенных к нормотворчеству субъектов РФ, между тем подобные муниципальные нормативные акты встречаются, например, распоряжение федеральным водным объектом при принятии решений о предоставлении земельным участком.

Предусмотрено участие органов местного самоуправления в работе бассейновых советов. Актуальным является определение форм взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в осуществлении мероприятий по охране малых рек. Безусловно, проблема охраны малых рек является острой. Известно, что работы по очистке дна, защите берега, борьбе с эрозией, восстановлению лесов в водоохранных зонах малых рек либо совершенно не проводятся, либо проводятся эпизодически.

Экологическое состояние водоемов и водотоков зависит во многом от запрета совершения той или иной хозяйственной деятельности не только на акваториях водных объектов, но и непосредственно в их прибрежных зонах. Подобные запреты действуют в пределах определенных границ или буферов, которые в водном законодательстве РФ называются водоохранными зонами (ВЗ), прибрежными защитными полосами (ПЗП) и береговыми полосами. Диффузные источники загрязнения контролируются в значительно меньшей мере, чем организованные водопользователи и водопотребители, причем часто они находятся на территории ВЗ и ПЗП.

Согласно ВК РФ водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. В границах ВЗ устанавливаются ПЗП, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности. Береговой полосой водного объекта считается полоса земли вдоль береговой линии и предназначается для общего пользования. Границы охранных зон водоемов и водотоков устанавливаются от береговой линии самого водного объекта, а все сведения о границах вносятся в Государственный водный реестр и Государственный кадастр недвижимости.

В последние годы в пределах РФ систематически проводятся работы по установлению границ охранных зон с учетом требований существующего водного законодательства. В основном подобные работы ведутся в пределах наиболее обжитых территорий, чаще приуроченных к населенным пунктам. В основе комплекса экологических работ в пределах ВЗ и ПЗП лежит выявление негативно воздействующих на водоемы и водотоки, а также

потенциально опасных для поверхностных вод и их прибрежной зоны так называемых объектов хозяйственной деятельности (ОХД).

В прибрежной зоне обследованных водных объектов четырех регионов более 300 ОХД характеризуются как запрещенные к расположению в пределах ВЗ или ПЗП (более 35 % от общего числа). Основными из них являются кладбища, скотомогильники, автозаправочные станции, пахотные угодья, некоторые объекты животноводства, часть карьеров и т. д. [3].

Следует отметить, что в Республике Беларусь требования к организации водоохраных зон и прибрежных полос существенно жестче, чем в России. Так, минимальная ширина ВЗ и ПЗП в несколько раз превышает аналогичные в РФ. Кроме того, в границах ВЗ не допускается складирование снега с содержанием песчано-солевых смесей, размещение и складирование минеральных и органических удобрений. Если в России выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей запрещается в границах ПЗП, то в Беларуси это запрещено в границах всей водоохранной зоны. Несмотря на строгость законодательства, только в Могилевской области в границах ВЗ расположено более тысячи молочно-товарных ферм и животноводческих комплексов, не считая машинотракторных мастерских, складов удобрений, летних лагерей скота, складов горюче-смазочных материалов и других подобных объектов [4].

Что касается требований пользования береговой полосой водного объекта, то, согласно ВК РФ, каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств. Таким образом, для водопользователей и владельцев объектов хозяйственной деятельности в прибрежной зоне водоемов и водотоков стоит учитывать этот факт при застройке территории и ограничении доступа к водному объекту.

Консервации должны быть подвержены немногочисленные скотомогильники. Автозаправочные станции, также запрещенные к нахождению в пределах ВЗ и ПЗП, необходимо вынести за границы охранных зон. Пахотные угодья, повсеместно располагающиеся в пределах ПЗП в соответствии с требованиями ВК РФ необходимо ликвидировать. Отдельно можно рассматривать объекты хозяйственной деятельности, исключаящие либо ограничивающие, ввиду ограждения территории, доступ в 20-метровую береговую полосу, прилегающую к водному объекту. В таких случаях, для обеспечения свободного доступа к водному объекту необходимо демонтировать ограждения либо перенести их на большее расстояние от береговой линии.

В последние десятилетия на большинстве водосборов крупных рек России в результате трансформации социально-экономических процессов произошло существенное сокращение объема отводимых сточных и коллекторно-дренажных вод от промышленных, сельскохозяйственных и жилищно-коммунальных предприятий. Соответственно, существенно (в несколько раз) сократился сброс загрязняющих веществ, содержащихся в этих водах. Однако это не привело к улучшению качества воды в большинстве речных бассейнов [5, с. 149]. Этот эффект связан с действием неконтролируемых (диффузных) источников загрязнений, которые формируются в результате поверхностного смыва с территорий городов, площадок промышленных, транспортных, животноводческих и др. предприятий, несанкционированных свалок и полигонов отходов, сельскохозяйственных угодий и пр.

В Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года в качестве основных направлений действий, обеспечивающих снижение антропогенной нагрузки на водные объекты, перечислены в том числе следующие: организация и очистка поверхностного стока с селитебных территорий и промышленных площадок, обустройство зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения и

водоохранных зон водных объектов, осуществление противоэрозионных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения.

Исследования, проведенные в разных географических зонах России, Беларуси показывают, что практически по всем водохозяйственным участкам рек, в пределах которых имеются крупные населенные пункты, вынос приоритетных загрязняющих веществ с селитебных территорий рассредоточенным стоком либо соизмерим с массой загрязняющих веществ, поступающих с точечными сбросами предприятий, либо превышает их [4,6,7]. Согласно СКИОВО бассейна Оки, в общем объеме поступающих в реку нефтепродуктов 97,8 % приходится на диффузные источники, по взвешенным веществам – 99,1 %, по ХПК – 97,1 %.

В подавляющем большинстве СКИОВО при расчете объема загрязняющих веществ, поступающих в водный объект, диффузные источники не учитываются, так как методика учета такого рода нагрузки на водный объект отсутствует. В этой связи при выборе мероприятий по улучшению качества воды в речном бассейне приоритеты расставляются ошибочно. Улучшить качество водотоков можно сократив, собрав и очистив сток с водосборной территории. Поскольку питание рек склоновыми водами происходит в основном весной, существенного эффекта можно достичь, подвергая очистке расплавленный снег и талые снеговые воды.

У нас же до сих пор при финансировании водоохранных мероприятий, направленных на улучшение качества воды в водных объектах, подавляющая часть финансовых ресурсов направляется на очистку сточных вод от точечных источников загрязнения. Так, в федеральном проекте «Оздоровление Волги» почти 73% объема финансирования из всех источников направляется на строительство и реконструкцию (модернизацию) очистных сооружений, а на все остальные водоохранные мероприятия в совокупности – только 27%. Каков будет эффект от такого перекоса в финансировании можно предположить, учитывая предшествующий многолетний опыт по сокращению сброса объема загрязненных сточных вод и загрязняющих веществ в их составе.

В общем объеме финансирования неоправданно велика доля внебюджетных источников. В России более половины Водоканалов являются банкротами. Рост нагрузки на предприятия жилищно-коммунального хозяйства и промышленности в условиях нестабильной макроэкономической ситуации создает риски непривлечения внебюджетных средств в первоначально планируемых параметрах. Так, в федеральном проекте «Оздоровление Волги» изменилась структура финансирования по сравнению с заданной в паспорте [8]. Необходимо шире привлекать положительный опыт «зеленого» финансирования (налоговые преференции, льготы, внедрение механизмов начисления и использования амортизационных отчислений и т.д.).

Водоохранные мероприятия по снижению загрязнения водных объектов от диффузных источников представляют собой систему мер, направленных на предотвращение, ограничение и устранение последствий загрязнения, засорения и истощения вод. Разнообразие источников диффузного стока, различающихся пространственными и временными характеристиками, путями поступления и спектром загрязняющих веществ (ЗВ) приводит к необходимости проведения различных видов водоохранных мероприятий. Водоохранные мероприятия по снижению диффузного стока ЗВ классифицируются по различным признакам.

По видам диффузных источников ЗВ мероприятия могут проводиться:

– на городских (урбанизированных) территориях; – на землях сельскохозяйственного назначения; – на предприятиях животноводческого комплекса; – на площадках промышленных предприятий; – на полигонах захоронений и свалок; – на объектах транспортной инфраструктуры и др.

Водоохранные мероприятия различаются:

- по месту проведения (в источнике загрязнения; в транзитной зоне, по пути перемещения ЗВ в водный объект; в самом водном объекте);
- по времени достижения ожидаемого эффекта (краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные);

- в соответствии с путями поступления ЗВ от диффузных источников в водные объекты (мероприятия по защите от атмосферных осадений ЗВ на акваторию водного объекта; мероприятия по защите от поверхностного смыва ЗВ с водосбора; мероприятия по защите от поступления ЗВ от источников «вторичного» загрязнения – загрязненных подземных вод и донных отложений).

Размеры источников формирования диффузного стока могут значительно различаться. Источники диффузного загрязнения могут ограничиваться небольшими участками, на которых в результате прошлой хозяйственной деятельности сформировались объекты накопленного вреда окружающей среде. В некоторых случаях территория, на которой формируется диффузный сток, может достигать 85 % водосборной площади водного объекта (например, не канализованные территории населенных пунктов, сельскохозяйственные угодья), а фронт поступления загрязнений в него может растянуться на десятки и сотни километров. Существенное влияние, которое оказывают антропогенные факторы на формирование диффузного стока, связано как с особенностями различных источников диффузного загрязнения, так и с субъективными факторами [9].

Выборочный анализ реализации мероприятий пяти СКИОВО волжского бассейна выявил невысокий процент их включения в региональные (муниципальные) программы (около 20 %), что обусловлено:

- отсутствием нормативных правовых документов, обязывающих включать мероприятия схем в региональные (муниципальные) программы;
- негарантированным финансированием мероприятий СКИОВО, разработанных на долгосрочный период, при среднесрочном бюджетном планировании;
- регламентированной процедурой корректировки СКИОВО на основании результатов мониторинга не чаще одного раза в пять лет, а также длительностью процесса согласования изменений, включающего проведение общественных слушаний и государственной экологической экспертизы [8];
- не улучшающееся на протяжении многих лет качество воды в водных объектах бассейна р. Волги связано в значительной степени с усиливающейся интенсивностью эрозионных процессов и увеличением твердого стока в водные объекты. Однако применение одного из важнейших мероприятий по охране земель и вод, каковым является создание противоэрозионных лесных насаждений, резко сокращается. По данным государственной статистической отчетности создание таких насаждений на землях сельскохозяйственного назначения в России за 1995 по 2016 гг. снизилось в 7,2 раза.

Еще более разительные изменения произошли в создании полезащитных лесополос на землях сельскохозяйственного назначения. Из регионов, расположенных в Волжском бассейне, за последние 7-8 лет лесополосы в крайне небольших масштабах создаются лишь в Республиках Татарстан и Башкортостан. Для улучшения экологической ситуации в бассейне р. Волга необходимо в кратчайшие сроки вернуться к объемам работ, выполняемым 15-20 лет назад, а еще лучше превысить их.

ВЫВОДЫ

Рекомендации к снижению потенциального негативного воздействия на водоемы и водотоки от объектов хозяйственной деятельности могут быть совершенно различными. В ряде случаев необходим вынос объектов за пределы водоохранных зон, во многих случаях достаточно консервативных мер и регулярного контроля.

В корректировках СКИОВО при расчете объема загрязняющих веществ, поступающих в водный объект, необходимо учитывать диффузные источники.

При финансировании водоохранных мероприятий, направленных на улучшение качества воды в водных объектах, требуется учитывать приоритеты и инвестировать ресурсы в первую очередь в самые эффективные мероприятия

В общем объеме финансирования водоохранных мероприятий неоправданно велика доля внебюджетных источников. Рост нагрузки на предприятия жилищно-коммунального хозяйства и промышленности в условиях нестабильной макроэкономической ситуации создает риски непривлечения планируемых внебюджетных средств. Необходимо шире привлекать положительный опыт «зеленого» финансирования.

Необходимо вернуться к объемам работ по созданию противоэрозионных лесных насаждений и ползащитных лесополос.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Дубовик О.Л.* Охрана водных объектов – важный компонент государственной экологической политики в России // Водное законодательство и экологические вызовы: сб. материалов научно-практ. конференции. М.: Изд-во «Анкил», 2012. С.46-49.
2. *Васильева М.И.* Полномочия органов местного самоуправления в области использования и охраны водных объектов // Lex russica (Русский закон). 2017. №11. С.67-82.
3. *Мозжерин В.В., Кажокин А.А., Сатдаров А.З.* Методика выявления, обследования и описания объектов хозяйственной деятельности в охранных зонах водных объектов // Науч. ведомости Белгородского гос. ун-та. Серия: Естественные науки. 2018. Т.42. №2. С.258-271.
4. *Захарова М.Е.* Качественная оценка уровня техногенной нагрузки на гидрологические системы // Вода: химия и экология. 2011. №8. С.66-71.
5. Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2018 году». М.: НИА-Природа, 2019. 290 с.
6. *Федорова Е.В., Карпунина О.П., Максимчук Н.С.* Учет загрязнения водных объектов стоком с городов в схемах комплексного использования и охраны водных объектов // Водное хозяйство России: проблемы, технологии, управление. 2011. №2. С. 21-29.
7. *Кондратьев С.А., Шмакова М.В., Брюханов А.Ю. и др.* Глобальный экологический кризис: мифы и реальность // Общество. Среда. Развитие. 2016. №1 (38). С.92-99.
8. Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Аудит результативности комплекса мероприятий по оздоровлению реки Волги, реализованных в 2017-2019 годах и истекшем периоде 2020 года, и их влияния на решение задач Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (с контрольно-счетными органами Астраханской, Нижегородской и Ярославской областей. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/0e5/0e55d126ecd64b72a362cccabfab6c5b4.pdf>
9. *Демин А.П., Фацевская Т.Б.* Комплекс водоохранных мероприятий с целью снижения объема загрязнений от неточечных источников в бассейне реки Волга // Экология речных бассейнов: Труды IX Междунар. науч.-практ. конф. / под общей ред. проф. Т.А. Трифионовой. Владимир, Владим. гос. ун-т им. А.Г. и Н.Г. Столетовых. 2018. С.579–586.